WORKERS' COMPENSATION STUDY

A SUBMISSION FROM
THE N. B. OCCUPATIONAL HEALTH AND
SAFETY COMMISSION

26/11/86

WORKERS' COMPENSATION STUDY

Until 1980, occupational health and safety in New Brunswick was fragmented among the Forest Industries Safety Association, Industrial Safety Council, the Department of Health, the Department of Natural Resources and the Department of Labour. Given its fragmented structure, occupational health and safety lacked clout. It was a minor part of departmental programs, lacked substantial support of all stakeholders, prevented stakeholders from participating in the solution of the problems and provided no single focus to heighten awareness about the problems or to focus resources on solving them.

The establishment of the Occupational Health and Safety Commission changed these conditions. A single focus to heighten awareness about the problems was created. Resources to solve the problems were unified. Stakeholders were made part of the decision-making process and the decision-making body. Its separate status gave occupational health and safety increased prominence and stakeholders at all levels have supported the Commission's programs and processes.

It is the position of the Commission that the tripartite organizational structure under which it operates has had benefits for the delivery of occupational health and safety in New Brunswick. It is the opinion of the Commission that such a model would be well suited to the workers' compensation system, since it would provide the opportunity to involve the stakeholders in the decision-making process and provide for the opportunity to have the corporate board reflect the industrial, regional and multi-cultural diversity within the province.

Therefore, it is proposed that the corporate Workers' Compensation Board be replaced by a corporate Workers' Compensation Commission made up of representatives of workers, employers and government. Further, it is proposed that, with the exception of the chairperson, all of the Commissioners serve on a part-time basis and that the chairperson and other Commissioners appointments be for a specified period of time, in order to maintain accountability to their constituencies, but be subject to renewal. It is also proposed that the terms of appointment be staggered in order to maintain continuity. In order to achieve greater harmonization of policies, it is proposed that at least one worker and one employer representative serve concurrently on the Occupational Health and Safety Commission and the re-structured Workers' Compensation Commission. Regarding the same objective, it is proposed that the respective chairpersons serve as ex officio members of the other Commission.

The direct involvement of representatives of employers and workers on the re-structured Workers' Compensation Commission would obviate the need for an advisory committee, therefore, it is recommended that the Policy and Research Committee be disbanded.

The Occupational Health and Safety Commission believes that these changes would produce a greater level of commitment to the workers' compensation system and would assist in alleviating employer and worker dissatisfaction with it. This belief is based on the positive results that have been produced from six years of operation of our own Commission and while it is impossible to establish a direct link between the establishment of the Commission and reduction of compensable accidents in New Brunswick, the statistics taken from the Workers' Compensation Board do show that a substantial improvement has taken place.

In the period 1976-80, there was an average of 107.34 approved claims per 1000 employed workers in New Brunswick. In the period 1981-85, after the Commission was established, there was an average of 92.26 approved claims per 1000 employed workers -- an improvement of 14.1 percent. The record for the period 1983-85, which eliminates the Commission's start-up growing pains, is even more impressive. There was an average of 87.21 approved claims per 1000 employed workers -- an improvement of 18.8 percent from the 1975-80 period. For 1985, there was an average of 80.80 approved claims per 1000 employed workers.

If we exclude approved claims which involved medical aid only, the improvements are less dramatic but no less consistent.

In the period 1976-80, there was an average of 49.73 approved lost-time claims per 1000 employed workers. In the period 1981-85, there was an average of 47.31 approved lost-time claims per 1000 employed workers and, for the period 1983-85, this average was 44.58 approved lost-time claims per 1000 employed workers -- improvements of 4.9 percent and 10.4 percent respectively. For 1985, there was an average of 43.76 approved lost-time claims per 1000 employed workers.

The reduction in the levels of approved claims and approved lost-time claims, which parallels the establishment of the Occupational Health and Safety Commission, is significant in its own right. It is even more significant, however, when you consider that this improving record is running counter to increased levels of accidents in the United States and major Canadian jurisdictions.

Notwithstanding that the level of claims per 1000 employed workers is decreasing, the absolute number of approved claims which reached a 19-year low (1967-85) in 1983 and approved lost-time claims which reached an eight-year low (1978-85) in 1984 had increased marginally (around one percent) by 1985.

The problem remains, however, that despite the drop in the level of claims and only a marginal increase in the absolute number of claims even with substantial increases in employment, the number of workplace accidents is still unacceptably high. Further, inflation has meant that even with reductions in the number of claims, the cost of claims and the workers' compensation system in general has continued to grow throughout this period albeit at a slower rate than would have occurred if claims had not been reduced.

This suggests that, while the delivery structure established September 1, 1980 has parallelled a significantly improved record of accident and injury prevention, the occupational health and safety system needs to be enhanced and reinforced by changes to the workers' compensation system if further improvements in accident prevention are to be realized.

While some would advocate that cost of claims management, through stricter eligibility criteria for compensation and enhanced physical and vocational rehabilitation programs, could reduce the overall cost of compensation and reduce the amount of time injured workers must remain within the compensation system this might well result in unfair treatment. Further, these activities have a limited payoff. Focusing on cost reduction and rehabilitation treats the symptoms of the problems, whatever perspective you view them from, and not their causes.

It is essential that increasingly scarce resources be invested in preventing accidents and, while it will always be necessary to run physical and vocational rehabilitation programs, the emphasis should be on mimimizing the expenditures on these programs by reducing the need for them.

Employers' concerns about the escalating cost of this type of liability insurance and workers' concerns about the inadequacy of benefit levels and services of the Board, while substantially different, do in fact have a common solution.

The cost of compensation and the adequacy of compensation payments and Board services only become issues when a significant number of workers are injured as a result of workplace incidents. It is the position of the Occupational Health and Safety Commission that these can be made non-issues and both workers and employers underlying level of dissatisfaction with the workers' compensation system can be resolved through the implementation of enhanced injury prevention programs. It is also the position of the Commission that the workers' compensation system can and should be used to reinforce and encourage the establishment of effective injury prevention programs by employers operating in New Brunswick. Further, it is the position of the Commission that the workers' compensation system can and should provide the Occupational Health and Safety Commission with such information through changes in policies and procedures as it requires to bring both private and public pressure to bear on workplaces where significant improvements in injury prevention are not achieved.

Enhanced effective injury prevention programs offer the opportunity to eliminate injuries to workers' health and physical well-being and any need to depend on workers' compensation payments and other services. Effective injury prevention programs offer the opportunity to eliminate costs from being accrued by the system and being charged to employers either individually or collectively. While this will not eliminate employers statutory obligation to purchase workers' compensation liability insurance, effective injury prevention programs can reduce the cost of this insurance to a minimum. Effective injury prevention programs can treat both problems simultaneously.

The establishment of enhanced injury prevention programs will require additional start-up resources and, given that the cost of compensation is based on a five-year moving average, there will be no immediate payoff. Improved injury reduction programs will take some time to make an impact and then a further five years will be required for the cost reductions to be fully registered in the system and in the intervening period inflation will have eroded these cost reductions. On the other hand, if nothing is done and injuries continue at their present level, the costs will be even higher.

These additional resources would not require expenditure of funds beyond that provided in the amended funding formula in the Commission Act.

The rate setting policies of the Board, over and above generating enough income to pay for the costs of the system, can and should be used to provide substantial incentives for companies with good records and disincentives for companies with poor records. These disincentives will not lower the overall level of economic activity, although it may change who is in business. Further, if companies with poor records are ultimately pushed out of business as opposed to improving their performance, it will

lower the overall cost of the system to everybody since other employers will not have to bear the cost of their lack of health and safety management and workers will not have to bear the cost of injuries. It is recommended that the Commission participate in the development and setting of those aspects of the workers' compensation rates subject to incentives and disincentives.

The Commission is prepared to elaborate more specifically on enhanced incentives and disincentives when it is examined during phase two of this study.

It is recommended that the amount of information collected and held by the Workers' Compensation Board as confidential from the public be reduced to a minimum in order to allow joint health and safety committees to do a more effective internal job and to enable the Commission to bring both private and public pressure to bear on industries and individual establishments to improve their performance.

It is recommended that the Commission or the Board begin compiling information from employers where no lost-time or medical aid is required but where workers continue to work on restricted duties. This will eliminate any suspicion that workplace injuries are being hidden through collusion of employers and workers. It will also help establish a record of exposures to substances which may cause an impairment to a worker's health not resulting from a specific incident.

In order to mount enhance accident prevention programs, the Commission may require greater flexibility in staffing and less rigidity in the plan of establishment than is permitted under Part I of the Public Services Labour Relations Act. It wishes, therefore, to give further consideration to moving to Part IV of the Public Service Labour Relations Act if the benefits to be gained will enable it to deliver a more effective serivce.

ÉTUDE SUR L'INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS

UNE PROPOSITION

DE LA COMMISSION DE L'HYGIÈNE DE LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL

DU NOUVEAU-BRUNSWICK

26/11/86

ÉTUDE SUR L'INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS

Avant 1980, au Nouveau-Brunswick, les responsabilités relatives à l'hygiène et à la sécurité au travail étaient réparties entre l'Association de prévention des accidents dans l'industrie forestière au Nouveau-Brunswick, le Conseil de la sécurité industrielle du Nouveau-Brunswick, le ministère de la Santé, le ministère des Ressources naturelles et le ministère du Travail. Avec une structure si fragmentée, on conçoit facilement que les mesures prises en matière d'hygiène et de sécurité au travail n'étaient pas suffisamment énergiques. Les programmes ministériels n'accordaient que peu d'attention à ces problèmes, les personnes occupant les postes de décision n'y accordaient qu'un soutien relatif, empêchées qu'elles étaient par la structure de participer à la solution des problèmes, et il était impossible de regrouper les efforts afin d'accroître la sensibilisation aux problèmes de santé et de sécurité au travail ni de concentrer les ressources afin de les résoudre.

L'avènement de la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail a permis un virage important. Désormais, un seul organisme était responsable d'accroître la sensibilisation à ces problèmes, toutes les ressources visant à résoudre les problèmes de santé et de sécurité étaient regroupées au sein d'un même organisme et les personnes concernées participent désormais au processus de prise de décision puisqu'elles sont devenues membres des organismes créés pour prendre ces décisions. L'autonomie de la Commission lui a permis d'accorder une attention plus soutenue aux problèmes d'hygiène et de sécurité, et les preneurs de décision à tous les échelons ont appuyé les programmes et les activités de la Commission.

De l'avis de la Commission, la structure organisationnelle tripartite actuelle comporte des avantages certains pour la prestation des services en matière d'hygiène et de sécurité au travail au Nouveau-Brunswick. Selon la Commission, un système semblable pourrait être adopté avec succès dans le cas du système d'indemnisation des travailleurs, puisqu'il procurerait aux personnes concernées l'occasion de participer au processus de prise des décisions et que son conseil d'administration pourrait ainsi réfléter la diversité industrielle, régionale et culturelle de la province.

Par conséquent, il est proposé que l'actuelle Commission des accidents du travail soit remplacée par une nouvelle commission composée de représentants des travailleurs, des employeurs et du gouvernement. En outre, il est proposé que, à l'exception du président, tous les commissaires ne remplissent leurs fonctions qu'à temps partiel, et que le mandat du président et des autres commissaires ait une durée pré-établie et soit sujet à un renouvellement afin de s'assurer qu'ils ont toujours l'appui de leurs commettants. Il est également proposé que les mandats de ces personnes ne viennent pas tous à terme en même temps afin de maintenir une certaine continuité. Pour parvenir à une plus grande harmonisation des politiques, il est proposé qu'au moins un représentant des travailleurs et un représentant des employeurs soient en poste de façon concurrente à la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail et de la nouvelle Commission des accidents du travail. Dans le même ordre d'idée, il est proposé que les présidents respectifs de ces deux organismes soient membres de droit de l'autre Commission.

La participation directe de représentants des employeurs et des travailleurs au sein de la nouvelle Commission des accidents du travail éliminerait le besoin d'un comité consultatif. Par conséquent, il est recommandé que le comité de la recherche et des politiques soit démantelé.

La Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail a la conviction que ces modifications susciteraient un plus haut niveau d'intérêt et de participation en ce qui a trait à l'indemnisation des travailleurs, et qu'elles contribueraient à atténuer l'insatisfaction ressentie à l'égard du système par les employeurs et les travailleurs. Cette conviction se fonde sur les résultats positifs que notre propre Commission a obtenus au cours des six dernières années et, bien qu'il soit impossible d'établir un lien direct entre l'avénement de la Commission et la réduction du nombre d'accidents donnant droit à des indemnisations au Nouveau-Brunswick, les statistiques de la Commission des accidents du travail démontrent bien qu'une amélioration substantielle est survenue.

Au cours de la période comprise entre 1976 et 1980, on a reçu en moyenne 107,34 réclamations justifiées par 1 000 travailleurs au Nouveau-Brunswick. Au cours de la période comprise entre 1981 et 1985, soit après que la Commission ait été créée, il y a eu en moyenne 92,26 réclamations justifiées pour chaque tranche de 1 000 travailleurs, soit une diminution de 14,1 %. Les résultats obtenus au cours de la période comprise entre 1983 et 1985, c'est-à-dire après la période de rodage parfois laborieuse de la Commission, sont encore plus impressionnants. En effet, au cours de cette période, on a compté 87,21 réclamations justifiées pour chaque 1 000 travailleurs, soit une

amélioration de 18,8 % par rapport à la période comprise entre 1975 et 1980. En 1985, on a compté, en moyenne, 80,80 réclamations justifiées pour chaque 1 000 travailleurs.

Si on exclut de ces chiffres les réclamations justifiées qui n'ont exigé qu'une aide médicale, les améliorations peuvent sembler moins spectaculaires, mais elles n'en demeurent pas moins appréciables.

Au cours de la période comprise entre 1976 et 1980, on a compté en moyenne, 49,73 réclamations justifiées pour salaire perdu pour chaque 1 000 travailleurs. Entre 1981 et 1985, ce chiffre est passé à 47,31 et, entre 1983 et 1985, la moyenne a chuté à 44,58 réclamations justifiées pour chaque tranche de 1 000 travailleurs, soit des diminutions respectives de 4,9 % et 10,4 %. En 1985, on a compté en moyenne 43,76 réclamations justifiées pour salaire perdu par 1 000 travailleurs.

En soi, la réduction du nombre de réclamations justifiées et du nombre de réclamations justifiées pour salaire perdu survenues après l'avènement de la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail est significative. Toutefois, elle l'est encore plus si l'on tient compte de la tendance actuelle aux États-Unis et dans les autres principales provinces canadiennes, où l'on a pu constaté une augmentation du nombre d'accidents au cours de la même période.

Même si le nombre de réclamations par 1 000 travailleurs a diminué, en chiffres absolus, le nombre de réclamations justifiées qui avait atteint son plus bas niveau en 19 ans en 1983 (1967-1985) et le nombre de réclamations pour salaire perdu justifiées qui avait atteint son plus bas niveau en 8 ans (1978 à 1985) en 1984 a augmenté de façon marginale (environ 1 %) en 1985.

Toutefois, malgré la chute du nombre de réclamations, toutes proportions gardées, et malgré une faible augmentation du nombre absolu de réclamations jumelée à une augmentation du nombre de travailleurs, il n'en reste pas moins que le nombre d'accidents de travail est toujours trop élevé. En outre, à cause de l'inflation, même si le nombre de réclamations est moins élevé, le coût de ces réclamations et du système d'indemnisation des travailleurs en général a continué à augmenter. Les coûts ont toutefois augmenté à un rythme plus lent que si le nombre de réclamations s'était maintenu au niveau d'avant la création de la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail.

On peut donc présumer que, même si parallèlement à la création de la Commission le 1er septembre 1980, on a assisté à une amélioration significative en matière d'accident et de prévention, les programmes d'hygiène et de sécurité au travail ont toujours besoin d'être améliorés. Il faut apporter des modifications au système d'indemnisation des travailleurs si l'on désire que de nouvelles améliorations surviennent en matière de prévention des accidents du travail.

Si certaines personnes prétendent qu'en resserrant les critères d'admissibilité à l'indemnisation et en améliorant les programmes de réadaptation professionnelle et physique, on pourrait réduire le coût global des indemnisations et réduire la période au cours de laquelle les travailleurs blessés doivent recevoir une indemnisation, il ne faut pas oublier qu'une telle méthode pourrait créer des injustices. Qui plus est, le rendement qu'on peut obtenir de telles mesures est limité. Quel que soit l'angle sous lequel

on analyse la question, en concentrant les efforts sur la réduction des coûts et la réadaptation, on s'attaque aux effets du problème plutôt qu'à ses causes.

Il est essentiel que les ressources, sans cesse plus rares, soient consacrées à la prévention des accidents et, puisqu'il sera toujours nécessaire de maintenir des programmes de réadaptation professionnelle et physique, on devrait tâcher d'en minimiser les coûts en réduisant le besoin d'y recourir.

Les inquiétudes des employeurs face aux coûts sans cesse croissants de ce type d'assurance-responsabilité et les inquiétudes des travailleurs concernant l'insuffisance des prestations versées et la qualité des services offerts par la Commission, bien que substantiellement différentes, ont néanmoins une solution commune.

Le coût des indemnisations et le caractère adéquat de ces dernières ainsi que des services de la Commission, constituent deux problèmes qui ne deviennent importants que lorsqu'un certain nombre de travailleurs sont blessés à la suite d'accidents survenus sur leur lieu de travail. De l'avis de la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail, on peut éliminer ces problèmes et l'insatisfaction ressentie à l'égard du système d'indemnisation par les travailleurs et les employeurs en mettant en oeuvre des programmes améliorés de prévention. La Commission est également convaincue que le système d'indemnisation peut et devrait être utilisé afin d'intensifier et de favoriser le lancement de programmes efficaces de prévention des accidents par les employeurs exploitant une entreprise au Nouveau-Brunswick. Qui plus est, la Commission croit que le système

d'indemnisation des travailleurs peut et devrait communiquer à la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail les renseignements pertinents concernant les modifications de politiques et de modalités afin qu'elle puisse, en privé ou publiquement, exercer des pressions sur les entreprises où l'on tarde à apporter des améliorations significatives aux programmes de prévention.

Des programmes améliorés de prévention des accidents permettent aux travailleurs d'éviter d'être blessés, d'améliorer leur bien-être physique et leur état de santé et de ne pas dépendre des prestations et des autres services de la Commission des accidents du travail. Des programmes efficaces de prévention permettent d'éviter que les coûts d'indemnisation ne s'accumulent, puis soient ensuite assumés, à titre individuel ou collectif, par les employeurs. Il est bien sûr évident qu'il ne sera jamais possible d'éliminer l'obligation qui est faite aux employeurs de se procurer une assurance-responsabilité en matière d'accidents du travail. Toutefois, des programmes de prévention efficaces peuvent réduire au minimum le coût de ces assurances. Des programmes efficaces de prévention peuvent résoudre simultanément les problèmes des deux parties.

Le lancement de programmes de prévention efficaces exigera au départ l'investissement de ressources supplémentaires et, puisque le coût des primes d'assurance-indemnisation est fondé sur une moyenne flottante quinquennale, cet investissement ne sera pas rentable immédiatement. Les répercussions de ces programmes en matière de diminution du nombre d'accidents prendront un certain temps à se faire sentir puis, il faudra ensuite attendre cinq années de plus pour que les chiffres soient assimilés par le système et que les

réductions de prime qui en découleront ne se fassent sentir. Pendant cette période, l'inflation aura probablement errodé ces réductions de coût. Par contre, si rien n'est fait et que les blessures continuent de survenir au rythme actuel, les coûts seront encore plus élevés.

Les ressources supplémentaires nécessaires n'exigent pas qu'on engage plus de fonds que ceux prévus par la formule de financement modifiée en vertu de la loi régissant les activités de la Commission.

Les politiques d'établissement des taux de la Commission, en plus de générer suffisamment de fonds pour payer les dépenses inhérentes au système, peuvent et devraient être conçues de manière à offrir aux sociétés qui ont un bon dossier en matière de sécurité des avantages substantiels et à celles qui ont un piètre dossier, des pénalités toutes aussi substantielles. Ces pénalités, ou mesures "désincitatives", ne diminueront pas, de façon globale, l'intensité de l'activité économique. Toutefois, il est possible qu'elles chassent certaines personnes du monde des affaires. Qui plus est, si plutôt que d'améliorer leurs résultats, les sociétés dont le dossier en matière de sécurité laisse à désirer sont peu à peu mises hors circuit, le coût global du système en sera réduit d'autant pour tous puisque les autres employeurs n'auront pas à assumer les coûts de leur négligence et que les travailleurs n'auront pas à assumer les coûts inhérents à une blessure. Il est recommandé que la Commission participe à l'élaboration et à la mise en place de ces éléments du système d'indemnisation des travailleurs.

La Commission est prête à élaborer de façon plus précise un programme de mesures incitatives et "désincitatives" losqu'on en sera rendu à analyser cette possibilité lors de la deuxième étape de la présente étude.

Il est recommandé que la somme des renseignements recueillis et conservés par la Commission des accidents du travail et considérés comme confidentiels, soit réduite à un minimum afin de permettre aux comités mixtes d'hygiène et de sécurité d'effectuer un meilleur travail interne, et de permettre à la Commission d'exercer privément et en public des pressions afin d'amener les industries et les personnes à améliorer leur rendement en matière de sécurité.

Il est recommandé que les deux commissions commencent à compiler des renseignements sur les entreprises où les travailleurs ne font aucune réclamation pour salaire perdu ni pour aide médicale, mais où les travailleurs continuent à travailler en exerçant des fonctions restreintes. On pourra ainsi éliminer tous les soupçons relativement aux accidents de travail camouflés par le biais d'une collusion entre les employeurs et les travailleurs. On pourra ainsi également créer un registre des substances qui peuvent, après une exposition prolongée, provoquer une détérioration de la santé des travailleurs.

Afin de lancer des programmes de prévention améliorés, il est possible que la Commission ait besoin de plus de souplesse en matière de dotation en personnel et que son plan de création soit moins régide que celui exprimé dans la Partie I de la Loi relative aux relations de travail dans la fonction publique. La Commission souhaite donc qu'on envisage qu'elle soit désormais régie par la Partie IV de la Loi relative aux relations de travail dans la fonction publique si les avantages qu'elle gagneraient ainsi lui permettaient de dispenser des services plus efficaces.